

Colloque international organisé par le CLERSE (CNRS et Université de Lille 1)
« La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques,
innovations méthodologiques et domaines d'extension »
20-22 novembre 2008, Lille

L'insertion du référentiel du développement durable dans les trajectoires des politiques agricoles et rurales : une analyse comparative Madagascar/Mali ¹

Pierre-Marie Bosc*

Marie-Hélène Dabat**

Elodie Maître D'Hôtel***

Introduction

La question du changement institutionnel constitue de nos jours un objet central des analyses sur le développement. Nous étudions dans ce papier l'insertion du référentiel du développement durable dans les trajectoires des politiques agricoles et rurales de deux pays du Sud, sous l'angle des changements institutionnels que ce référentiel implique dans les processus de production et de mise en œuvre des politiques publiques. Le développement durable peut être considéré comme un référentiel construit et véhiculé au niveau international, que les pays peuvent s'approprier en l'intégrant aux politiques nationales. C'est cette appropriation, qui repose sur des jeux d'acteurs particuliers, que nous proposons d'analyser ici : nous comparons, au Mali et à Madagascar, les formes particulières d'adaptation et de remise en forme du référentiel du développement durable, en les situant dans le temps long des trajectoires des politiques agricoles et rurales. Nous montrons que l'appropriation du référentiel du développement durable a donné lieu à une recomposition différenciée des modes publics d'intervention en milieu rural, et donc que les politiques de développement durable, dans les discours comme dans les dispositifs, y recouvrent des expressions différentes. Ainsi, le développement durable est appréhendé en lien direct avec le développement rural au Mali, alors qu'il est raisonné en relative déconnexion des thématiques agricoles et rurales à Madagascar. Nous cherchons à analyser les facteurs qui jouent un rôle dans la détermination de ces expressions spécifiques.

¹ Nous remercions Johny Egg et Philippe Méral pour les précieux éléments qu'ils ont apportés à ce papier, par leurs connaissances respectives des terrains Mali et Madagascar.

* Chercheur, CIRAD, France, bosc@cirad.fr

** Chercheur, CIRAD, Burkina Faso, dabat@cirad.fr

*** Postdoc, GEMDEV, France, maitred@supagro.inra.fr

Une première partie présente le cadre général de notre analyse, tant du point de vue de la méthodologie retenue que des approches mobilisées. Comparer implique le respect de certains principes méthodologiques que nous explicitons, notamment en ce qui concerne le choix des situations. Nous présentons par ailleurs les approches théoriques du transfert politique qui éclaire les processus d'appropriation des politiques et de la dépendance au sentier qui met en exergue l'importance des héritages institutionnels dans la détermination des processus politiques contemporains. Une deuxième partie présente notre analyse des trajectoires des politiques agricoles et rurales au Mali et à Madagascar ainsi que les modes d'insertion du référentiel du développement durable dans ces trajectoires. La troisième partie, par une analyse des jeux d'acteurs, avance des éléments explicatifs de ces divergences, que les acteurs situent leur action au niveau national ou au niveau local.

1. Une analyse comparative des politiques de développement durable

Notre objet d'analyse est l'insertion des idées véhiculées au niveau international autour du développement durable dans les processus de construction des politiques nationales. Cette insertion peut donner lieu à la mise en place de politiques nouvelles qui cherchent à intégrer les différentes dimensions de la durabilité mais aussi à une modification des politiques préexistantes de façon à tenir compte des enjeux environnementaux et sociaux devenus prégnants. Par « *politique de développement durable* », nous désignons donc à la fois les nouvelles politiques qui se réclameraient directement du développement durable et les politiques agricoles et rurales qui auraient été réaménagées. Nous présentons ici le cadre général de notre analyse, d'abord par une explicitation de la méthodologie comparative retenue, ensuite par une brève description des approches théoriques mobilisées.

1.1 Méthodologie comparative retenue

Nous comparons la façon dont l'appropriation du référentiel du développement durable est venue influencer les trajectoires des politiques agricoles et rurales. De façon à respecter la condition de « *comparabilité* » (Sartori 1994) des situations malgache et malienne, notre démarche repose sur certains critères que nous explicitons ici. D'un point de vue méthodologique, il est légitime de comparer les politiques de développement durable à Madagascar et au Mali parce que ces deux pays partagent assez de points communs pour rendre la comparaison valable et sont marqués par des différences suffisamment perceptibles pour rendre la comparaison utile. De plus, les caractéristiques qui fondent ces points communs et ces différences sont profondément significatives des modes de développement de

ces pays et de la structure de leurs secteurs agricoles et ruraux qui nous intéressent ici, ce que nous démontrons par une rapide présentation de ces secteurs.

1.1.1 Madagascar et Mali: des situations comparables ?

D'un côté, Madagascar et le Mali partagent de nombreux points communs. Ce sont d'abord deux pays dans lesquels l'agriculture est un secteur d'activité dominant mais qui présente de nombreuses fragilités. L'agriculture contribue à la formation du Produit Intérieur Brut à hauteur de 28% à Madagascar et de 37% au Mali ; elle représente 72% de la population active à Madagascar et 79% au Mali (données FAOSTAT). Ces deux pays sont isolés géographiquement, l'un du fait de son insularité et l'autre de par son enclavement sans aucune ouverture maritime entre le Sahara au Nord et les pays riverains du Golfe de Guinée au Sud. Ils ont également en commun la faiblesse de leurs réseaux d'infrastructures de communication interne et leurs vulnérabilités alimentaires (risques de déficit et recours au marché international). Les productions agricoles vivrières, fortement orientées par les demandes internes, sont peu diversifiées. Elles sont par ailleurs faiblement monétarisées et fortement contraintes par la fragilité des ressources naturelles² et présentent des niveaux d'intensification et de productivité limités. Les secteurs agricoles de ces deux pays sont engagés dans des mutations économiques marquées par une volonté d'ouverture économique, notamment dans le cadre de l'intégration à des marchés régionaux³. Les processus de libéralisation engagés se heurtent à des problèmes de dysfonctionnement des marchés, en amont comme en aval des exploitations agricoles. Les zones de productions agricoles stratégiques ont traditionnellement bénéficié (et bénéficient encore souvent) du soutien direct des politiques publiques : il s'agit au Mali de la zone méridionale où se situe la production de coton et de l'Office du Niger, berceau de la production de riz et à Madagascar des Hautes Terres et du Lac Alaotra pour la production de riz. Cette focalisation des politiques sur certaines productions tend à créer des «*zones marginales*», oubliées des politiques. Le Mali et Madagascar correspondent également à des pays dans lesquels le processus de démocratisation de l'accès au pouvoir est relativement récent et dans lesquels les collectivités territoriales sont en cours de constitution. Ce sont enfin deux pays marqués par des niveaux élevés de pauvreté, en milieu urbain comme en milieu rural, et qui, de fait, sont fortement

² Outre les aléas climatiques, la production agricole doit faire face à une dégradation accélérée des ressources naturelles : érosion des sols et déforestation, désertification au Mali, réduction de la biodiversité à Madagascar.

³ Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest dans le cas du Mali ; Common Market for Eastern and Southern Africa, Southern African Development Community et Commission de l'Océan Indien, dans le cas de Madagascar.

dépendants de l'aide extérieure. Madagascar se trouvait au 143^e rang et le Mali au 173^e rang sur 177 pays classés en matière d'Indicateur de Développement Humain (données Programme des Nations Unies pour le Développement)⁴. L'Aide Publique au Développement représente 13% du PIB à Madagascar et 20% au Mali (données World Development Indicators). Dans les deux pays, la question des trajectoires futures de développement se pose de manière aiguë entre, d'une part, des secteurs agricoles importants en termes d'emploi mais faiblement compétitifs (d'où la récurrence des crises alimentaires⁵) et, d'autre part, des voies de diversification limitées par la faible attractivité des investissements dans les secteurs secondaires et tertiaires.

D'un autre côté, Madagascar et le Mali présentent des divergences structurelles à la croisée des enjeux de durabilité, des choix de développement et de l'équilibre des rapports de force entre acteurs. La structuration du monde paysan est limitée à Madagascar du fait de la fragmentation des initiatives collectives jusqu'à récemment encore largement dépendantes des agences d'aide tandis que les producteurs maliens contribuent depuis maintenant plus de quinze ans, via leurs organisations, à la gouvernance du secteur agricole et rural, et sont partie prenante des processus d'élaboration des politiques. Par ailleurs, l'économie agricole malienne est fortement dépendante des cours du coton sur un marché mondial très concurrentiel tandis que Madagascar se trouve en situation de quasi-monopole sur le marché mondial pour plusieurs de ses produits de rente comme la vanille ou le litchi. En outre, si les deux pays sont confrontés à des problématiques de dégradation environnementale, leurs dotations en capital naturel sont sensiblement différentes : Madagascar dispose d'un patrimoine naturel riche⁶ tandis que les conditions naturelles du Mali en font un pays aux ressources naturelles fragiles, en déséquilibre écologique et fortement marqué par la récurrence de phénomènes climatiques. Enfin, si les économies malgaches et maliennes restent fortement agricoles, les pays ont entrepris des processus de diversification économique différents : au Mali, l'or est le premier secteur d'exportation, mais l'activité minière ne génère pas de retombées significatives en termes de revenus sur la population (de plus, les bénéfices réalisés par l'activité aurifère sont dépendants des fluctuations des cours internationaux, ce qui représente un facteur additionnel d'instabilité) ; à Madagascar le textile et les services

⁴ L'Indicateur de Développement Humain situe Madagascar dans le groupe à développement humain moyen et le Mali dans le groupe à faible développement humain.

⁵ Notamment dans le Nord du Mali qui souffre d'un manque grave au niveau alimentaire et dans la zone Sud de Madagascar, seule zone non productrice de riz

⁶ Biodiversité de la faune et de la flore, forêt primaire, écosystèmes littoraux...

constituent des secteurs importants d'exportation, et résultent d'une volonté du gouvernement d'attirer l'investissement étranger, notamment par la création de zones franches.

1.1.2 Recherche des facteurs explicatifs des dissemblances par la comparaison

Notre analyse s'appuie sur des études menées au Mali et à Madagascar par deux équipes distinctes se référant, de façon systématique et critique, à une même grille d'analyse. Le travail de ces équipes s'inscrit dans le cadre du projet de recherche Propocid⁷, ce qui renforce l'homogénéité d'ensemble de l'analyse. Notre démarche se déroule en deux temps : d'abord nous mettons en évidence l'existence de divergences dans les formes que revêtent les politiques de développement durable à Madagascar et au Mali ; ensuite nous cherchons à identifier les facteurs potentiellement explicatifs de ces divergences. Cette façon de procéder en insistant sur les dissemblances correspond à la méthode des variations concomitantes, dont l'intuition a été présentée par John Stuart Mill en 1843, et qui peut être résumée comme suit : il s'agit « *d'interpréter les variations qui affectent un objet social en les ramenant aux différences constatées dans le mode d'action de tel ou tel facteur, toutes choses étant égales par ailleurs* » (Frognier 1994). Nous cherchons bien à interpréter les dissemblances qui affectent les politiques de développement durable au Mali et à Madagascar, en identifiant les facteurs potentiellement explicatifs (ces facteurs s'exprimant différemment), les autres facteurs étant considérés comme partagés (donc non explicatifs des dissemblances).

1.2 Présentation des approches théoriques mobilisées

Notre objet de recherche nous a orientés vers deux approches principales : celle du transfert politique, développée en sciences politiques ; et celle de la dépendance au sentier, dont le développement en économie néo-institutionnelle et en sciences politiques nous a particulièrement intéressés. La mobilisation de ces approches nous a conduits à mettre en place une grille d'analyse que nous avons utilisée au Mali et à Madagascar, de façon à collecter le même type de données.

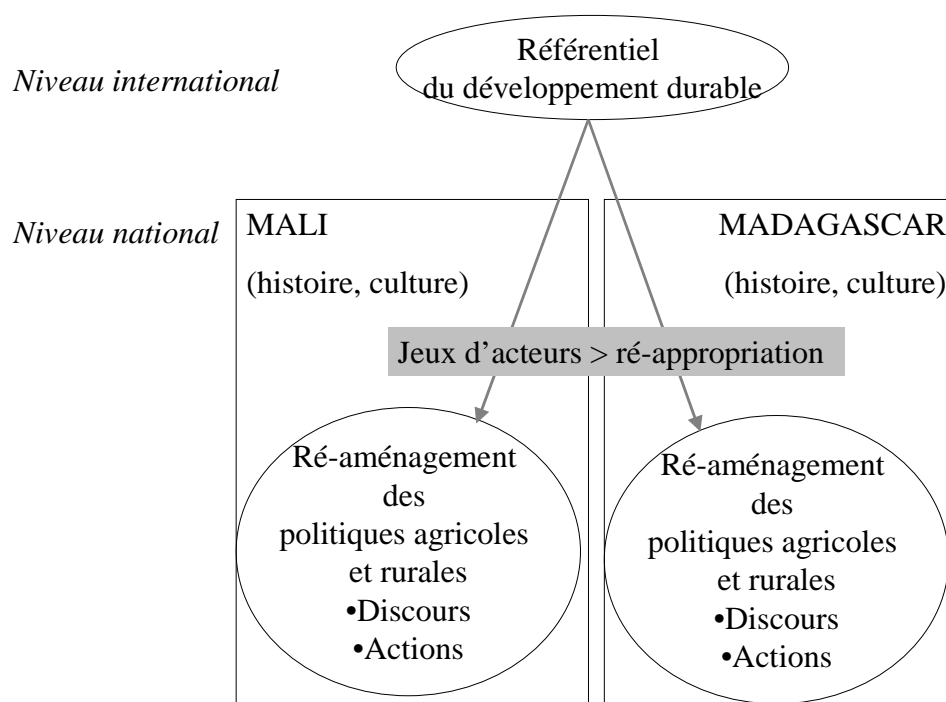
1.2.1 L'approche du transfert politique

Le référentiel du développement durable est considéré dans notre analyse comme étant exogène aux pays analysés : nous analysons la façon dont il est approprié par les pays, et donne lieu à la mise en place de politiques de développement durable particulières ou/et à un ré-aménagement des politiques agricoles et rurales (Figure1). En particulier, nous nous

⁷ Projet ANR-06-PADD-016 « *Production des politiques autour du développement durable* » financé par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du Programme Agriculture et Développement Durable.

intéressons à la question de l'intégration ou/ et de la juxtaposition des politiques : la prise en compte du développement durable donne t-elle lieu à une refonte des politiques pré-existantes ou à un réaménagement à la marge des politiques pré-existantes ? A la mise en place d'une politique intégrée de développement durable ou à la juxtaposition d'actions sectorielles ? Pour analyser ces processus d'appropriation, nous mobilisons l'approche du transfert politique, qui accorde une place centrale à l'analyse des jeux d'acteurs et définit le transfert comme un « *processus dans lequel la connaissance sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées d'un cadre politique sont utilisés dans la mise en place de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées d'un autre cadre politique* » (Dolowitz, D and D Marsh 1996).

Figure 1 : L'appropriation du référentiel du développement durable par les pays



Les cadres politiques entre lesquels a lieu le transfert peuvent correspondre à des situations nationales, locales ou encore internationales. Le transfert que nous analysons présente la particularité de se situer à l'interface de la sphère supranationale, où sont véhiculées certaines idées, et de l'échelon national, où s'élaborent les politiques publiques. Il ne sera donc pas question ici d'analyser un transfert de politiques en tant que telles, mais plutôt l'inscription d'un ensemble de valeurs, d'idées dans les arènes de validation et de contestation et les agendas de l'action publique à l'échelon national. Notre analyse porte sur les processus qui font que des idées, mûries et véhiculées au niveau international, influencent les politiques qui se construisent au niveau national. Les modalités de mise en œuvre de ces idées vont

dépendre des contextes nationaux et de jeux de pouvoirs entre acteurs. De façon à mieux comprendre les processus en cours au Mali et à Madagascar, et à décrypter les jeux d'acteurs qui prévalent au ré-aménagement des politiques, nous cherchons à répondre à différentes questions. D'abord, pourquoi y a-t-il transfert ? Le transfert peut être volontaire, ou au contraire coercitif (lié par exemple aux conditionnalités de prêt des institutions internationales ou aux obligations d'affiliation à une institution supra-nationale) ; entre les deux, une multitude de situations est possible. Ensuite, qui est impliqué dans le transfert ? De nombreux acteurs peuvent participer, directement ou non, au transfert. Il peut s'agir de décideurs politiques, de cadres de l'administration, de représentants de groupes de pression, de partis, mais également d'experts, de bailleurs de fonds, de représentations d'associations, etc. Si notre grille d'analyse fait une place large aux jeux d'acteurs, elle n'en occulte pas pour autant l'importance de facteurs plus structurels dans la détermination des politiques nationales (état de l'économie, rôle des ressources naturelles...)

1.2.2 L'approche de la dépendance au sentier

La notion de dépendance au sentier constitue un des éléments essentiels de la théorie du changement institutionnel développée en économie néo-institutionnelle : elle renvoie à l'idée d'un changement graduel, qui se ferait suivant une même direction donnée, en empruntant un même sentier (North, 1990). Le changement institutionnel est souvent décrit en référence à une dynamique à deux vitesses, où des périodes longues de changements graduels alternent avec des périodes courtes de changements radicaux (Denzau et North 1994). Les longues périodes sont celles où le développement emprunte un même sentier (où la dépendance au sentier s'exprime donc) ; les courtes périodes sont celles au contraire où un nouveau sentier est créé. Mahoney (2001) propose un schéma séquentiel qui permet de rendre compte à la fois des phénomènes de continuité et de ruptures institutionnelles. Dans sa version la plus frustre, l'approche de la dépendance au sentier revient à dire que « *le passé compte* ». Nous souhaitons toutefois aller plus loin dans l'analyse et identifier les mécanismes qui font que le passé compte : pour ce faire nous nous appuyons sur les développements théoriques de Pierson (2000) en sciences politiques qui cherchent à révéler les facteurs qui conduisent à une certaine continuité des processus politiques. Nous faisons l'hypothèse que les formes que revêtent aujourd'hui les politiques de développement durable dépendent des formes que revêtaient hier les politiques agricoles et rurales et de leur niveau d'encastrement dans les trajectoires historiques de construction des structures politico-administratives. Pour pouvoir tester cette hypothèse à partir de la comparaison des cas Mali et Madagascar, nous décrivons,

dans chaque cas, les trajectoires de construction et de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales (sur la période longue) et les politiques de développement durable (sur la période plus récente). Par une analyse des jeux d'acteurs, nous montrons que la prise en compte des processus politiques passés permet de mieux comprendre les processus politiques contemporains.

2. L'insertion du développement durable dans les politiques malgaches et maliennes

Au Mali et à Madagascar, nous décrivons les trajectoires de construction des politiques agricoles et rurales et plus récemment la façon dont le référentiel du développement durable est venu s'insérer dans ces trajectoires. Les descriptions révèlent des différences que nous chercherons ensuite à expliquer.

2.1 Construction des politiques agricoles et rurales sur le temps long

Une analyse historique de la construction des politiques agricoles et rurales dans chacun de ces deux pays nous conduit à schématiser cette construction par la succession de différentes périodes depuis plus d'un siècle. Les deux pays ont connu une période coloniale entre le début du XX^{ème} siècle et les années 1960 au cours de laquelle leur secteur agricole sera un des principaux enjeux pour la métropole, ce qui se traduira par la mise en place de politiques agricoles et rurales fortement interventionnistes, voire dirigistes (politiques d'irrigation, d'intrants, de prix, de commercialisation, de vulgarisation, d'importation, d'exploitation de la forêt). Après les indépendances, ces politiques ont été prolongées sous des formes diverses, avant d'être fortement remises en question et partiellement démantelées lors de la période de l'ajustement structurel, à partir des années 1980 où les Etats ont été incités à se désengager de la gestion directe du secteur agricole et à libéraliser progressivement les marchés agricoles. Si cette description très générale peut s'appliquer aux deux pays, l'étude plus précise des trajectoires nationales révèle l'existence de différences sensibles, que nous cherchons à mettre en valeur.

2.1.1 Madagascar, une libéralisation freinée

La mise en place des politiques agricoles et rurales s'est faite de manière plus précoce à Madagascar qu'au Mali. Elle a eu lieu dès la fin du XVIII^{ème} siècle (bien avant la période coloniale donc) : on peut faire remonter les premières politiques agricoles malgaches au règne du roi Andrianampoinimerina (1787-1810) qui a mis l'agriculture au centre de son action

politique, par des mesures d'aménagement des rizières, de réglementation des systèmes d'irrigation, d'exhortation au travail et à la corvée, d'organisation du travail collectif, de soutien de l'innovation technique, de distribution des terres et du capital ou encore de levée de l'impôt (Abe, 1984). L'intervention d'un pouvoir central fort s'est ensuite maintenue lors des régimes suivants, porteurs pourtant d'idéologies très différentes, et ce pendant plus d'une centaine d'années : modernisation de l'Etat sous les souverains suivants jusqu'en 1896, colonisation et développement de l'agriculture d'exportation de 1896 à 1960, indépendance et diversification agricole de 1960 à 1975, rupture socialiste et collectivisation des moyens de production de 1975 à 1982. Pendant la période coloniale, la création du Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social dote l'administration de crédits lui permettant d'intervenir plus activement sur les réseaux d'irrigation : l'Etat prend ainsi en charge de grands travaux d'aménagement hydro-agricoles comme la construction de digues de protection contre l'inondation et de réseaux d'irrigation et de drainage. La relative sous-exploitation des terres conduit par ailleurs l'Etat colonial à créer une aire de mise en valeur rurale et à engager une réforme foncière. C'est également sous la période coloniale qu'une politique forestière interventionniste se met en place : cette politique, qui exclut les populations de la gestion locale des ressources naturelles au bénéfice exclusif de l'Etat, se concrétise par des mesures conservationnistes⁸ de protection de la Nature et, dès 1957, Madagascar se dote d'un réseau de réserves naturelles qui représente 350 000 ha. Les politiques agricoles de l'Etat colonial ont eu tendance à se maintenir après l'indépendance avec l'administration nationale. Dans les années 1980 cependant, avec la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel, l'Etat malgache s'est engagé à restreindre son intervention. La situation, depuis cette période, montre à la fois un alignement sur les recommandations économiques de l'ajustement structurel et une prise de liberté – surveillée – en matière de redéfinition de l'intervention publique. En effet, la libéralisation des filières vivrières n'a été que partielle, et sur la période récente l'Etat ré-intervient de façon récurrente dans le fonctionnement des marchés. Malgré la signature de plusieurs plans d'ajustement structurel au début des années 1980⁹, le pays a passablement résisté aux injonctions des institutions financières internationales et à la libéralisation de son économie. Les facteurs de compréhension de cette résistance renvoient à une longue tradition de résistance des sociétés

⁸ Suite au discours des naturalistes Humbert et Perrier de la Bâthie, discours en faveur de la « protection de la Nature » et « contre » l'Homme.

⁹ Entre 1980 et 1986, Madagascar a signé six accords de confirmation avec le FMI. Les deux premiers ont été suspendus en cours d'exécution en raison du non-respect des critères de performance ; les trois suivants sont allés à leur terme.

rurales par rapport au pouvoir central, mais également à l'existence de pactes administratifs et économiques entre notables et riziers (défense d'intérêts spéculatifs), et plus largement à une position idéologique favorable à une stratégie de « *malgachisation* » de l'économie. Ces oppositions et ces conflits d'intérêt ont eu pour effet de maintenir les dysfonctionnements des marchés et de perturber les efforts déployés pour relancer la production et les exportations (Duruflé 1988). Après un ralentissement des mesures libérales au début des années 1990¹⁰, Madagascar a signé un Document Cadre de Politique Economique avec les institutions financières internationales en 1996, qui l'engage à nouveau dans la voie de la libéralisation économique. Toutefois, l'observation des politiques tend à contredire ce document : l'intervention publique dépasse largement l'encadrement du fonctionnement des marchés, en particulier dans le secteur stratégique du riz. Après un effort mesuré de libéralisation des marchés agricoles pendant la période de l'ajustement structurel, le pays semble donc être entré dans une phase où l'intervention directe de l'Etat sur les marchés est ré-habilitée, au travers par exemple de systèmes d'importation de produits alimentaires (riz, huile, farine), et d'administration des prix.

2.1.2 *Le Mali, une libéralisation accompagnée*

Au cours du XIX^{ème} siècle en Afrique vont se structurer des Etats sur la base de groupes sociaux remplissant des fonctions particulières. Dans la région du Soudan, correspondant au Mali actuel, le fonctionnement de l'Etat est celui d'une économie de contrôles et de prélèvements plus ou moins forcés. Les premières incursions du pouvoir colonial peuvent se prévaloir de logiques comparables à travers l'intervention militaire (contrôle des territoires), des missions religieuses (contrôle des esprits) et celle des maisons de commerce (contrôle des produits locaux et diffusion des produits de la métropole). Ce n'est qu'à partir du début du XX^{ème} siècle que la logique de contrôle et de prélèvement commencera à être contestée en France et donnera lieu à de nouvelles orientations en matière de politique économique coloniale. Au Mali, nous pouvons ainsi considérer que la mise en place des premières politiques agricoles s'est faite lors du premier quart du XX^{ème} siècle, avec la mise en place du Plan Sarraut (Sarraut, 1923) qui marque clairement une rupture dans la trajectoire de développement malienne (Egg et al., 2008). Si le plan n'est pas doté de moyens significatifs sur le long terme, il restera toutefois la référence obligée des interventions de l'Etat colonial

¹⁰ Lors de la transition entre les deuxième et troisième Républiques en 1990, la rupture en politique interne a causé la cessation des accords avec le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale. Le retour à la stabilité politique a permis la finalisation du DCPE en 1996, condition préalable à la remise en route des accords internationaux.

entre 1930 et la fin des années 1950. Il demeure marqué par la volonté profonde d'un rééquilibrage de la balance commerciale entre la métropole et les colonies avec la crise mondiale de 1929 et les prémices de la seconde guerre mondiale comme toile de fond (Marseille, 1984). Suite à l'indépendance, les logiques interventionnistes vont perdurer au Mali jusqu'aux années 1980 à travers le maintien d'une économie nationale administrée et marquer durablement la fondation des politiques agricoles. A l'instar d'autres pays, le Mali s'engage alors dans les politiques de libéralisation sous l'égide du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale. Les mesures de politique adoptées résultent de négociations entre cadres maliens et représentants des bailleurs de fonds, et peuvent donc être considérées comme un réel compromis institutionnalisé, qui va prendre la forme d'un accompagnement de la libéralisation des marchés par la mise en place d'institutions et de mécanismes de concertations entre acteurs. Ces modalités se retrouvent illustrées dans le Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers qui traduit une réelle phase de cogestion entre l'Etat et les bailleurs (Egg et al, 2008). Entre 1981 et 2002 toutefois, la signature des plans d'ajustement structurel par le Mali va contribuer à redéfinir les modalités de l'intervention publique. Cette période est marquée par une intense phase de libéralisation qui touche les services publics, voit la monnaie dévaluée (1994) et des mesures importantes vont contribuer à remodeler progressivement le premier secteur d'activité qu'est l'agriculture. Si la libéralisation au Mali ne peut se résumer à l'application mécaniste des préceptes des politiques libérales, c'est qu'elle traduit un intense processus de négociation. Le coton, hautement stratégique pour le pays et pour les bailleurs de fonds qui y ont concentré leurs investissements illustre ces résistances. La privatisation annoncée du secteur cotonnier est encore en cours de négociation en 2008 (Egg et al, 2008). Cette période est également marquée par l'émergence et la consolidation du mouvement démocratique à travers la révolution de 1991 qui met fin au régime dirigiste de Moussa Traore (sous la présidence duquel la libéralisation est engagée) et ouvre la porte à la démocratisation du régime. La libéralisation politique vient ainsi accompagner la libéralisation économique et de nouveaux acteurs collectifs émergent et se renforcent durant cette dernière décennie du XX^{ème} siècle. Syndicats et mouvements paysans participent désormais à la gouvernance du secteur agricole ; les collectivités territoriales créées par les lois de décentralisation sont désormais en charge de la mise en œuvre des politiques de développement. Ces changements marquent des ruptures fondamentales dans le fonctionnement politique et économique du pays, qui est en train de passer d'un système politique et économique centralisé et dirigiste à un système

politique pluraliste avec instauration de contre-pouvoirs et une économie pour laquelle des institutions ont été créées pour encadrer le fonctionnement.

Depuis 2002, les politiques se concentrent sur la lutte contre la pauvreté, ce qui aboutit en 2006 à l'adoption du Cadre Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté qui constitue aujourd'hui le « *cadre unique de référence* » des politiques et stratégies de développement du pays. ». Durant toutes ces périodes, la sécurité alimentaire constitue toutefois la toile fond et l'objectif central de toutes les orientations de politique agricole.

2.1.3 Synthèse

Dans les deux pays, la période coloniale a coïncidé avec un interventionnisme agricole et rural marqué dans le contexte de la division internationale des productions agricoles opérée au sein de l'empire colonial français à partir du moment où l'on passe de l'inventaire des ressources à leur mise en valeur que symbolise parfaitement le plan Sarraut au Mali ou la politique d'aménagement des grands périmètres irrigués à Madagascar. Les politiques agricoles et rurales qui voient le jour à partir des indépendances auront tendance à prolonger les orientations de la période coloniale tout en les situant dans le contexte des Etats-Nations en construction. Elles seront toutefois fortement remises en cause durant la période des ajustements structurels à partir des années 1980. Concernant les marchés céréaliers, tant au Mali qu'à Madagascar, l'histoire récente des politiques publiques montre à la fois un mouvement vers plus d'autonomie des acteurs privés mais aussi un souci de régulation des marchés, en associant notamment les grands commerçants céréaliers aux négociations des nouvelles politiques céréalières (riziers, grossistes, importateurs de riz). Ces évolutions récentes, sur des secteurs aussi stratégiques que les céréales, contribuent à redessiner les rôles respectifs de l'Etat et des acteurs privés. Un parallèle peut ici être fait entre le secteur du riz à Madagascar et celui des céréales au Mali : il s'agit là de deux secteurs stratégiques pour lesquels l'Etat résiste à laisser faire le marché et continue d'intervenir directement. Au Mali, cela se traduit par la négociation entre l'Etat et les bailleurs du Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers qui tiendra jusqu'en 2004. A Madagascar, les gouvernements qui auront à gérer la libéralisation, le feront tout en maintenant des mécanismes d'intervention.

Au delà de ces traits communs, les trajectoires maliennes et malgaches présentent des différences notables. A Madagascar, les interventions publiques dans le secteur rural accompagnent le processus de construction de l'Etat durant la période de la Royauté, c'est à dire bien avant la période coloniale, alors qu'au Mali, les premières mesures d'intervention directe seront mises en œuvre par l'Etat colonial. Par ailleurs, à Madagascar, on note

actuellement une tendance à l'intervention de l'Etat qui dépasse l'encadrement des marchés, en particulier dans le secteur du riz ; et un certain consensus au Mali sur la mise en place d'une économie de marché (exception faite du coton). A Madagascar, la résistance au référentiel du marché s'explique structurellement par la longue tradition auto-centrée et interventionniste du pays (existence d'un sentier de dépendance) mais aussi par l'incapacité des politiques libérales à relancer les filières vivrières. En effet, la libéralisation des filières céréalières à partir du milieu des années 1980 a entraîné une amélioration de la production et des rendements au Mali tandis que la production vivrière malgache n'a pas répondu aux signaux du marché du fait des faiblesses structurelles¹¹ de l'économie (Duruflé 1988).

2.2 Insertion du référentiel international du développement durable

Nous définissons le “référentiel international” comme constituant un ensemble d'idées et de valeurs, une façon de se représenter le fonctionnement de la société, qui tend à dominer les modèles de développement poursuivis et à orienter fortement les choix politiques, en étant véhiculé par les instances internationales et légitimé par un statut scientifique auquel les groupes d'intérêt peuvent se référer pour l'imposer. Les processus d'émergence et de renforcement du référentiel du développement durable au niveau international sont brièvement rappelés dans l'encart suivant.

Construction du référentiel du développement durable au niveau international

Le développement durable est pour la première fois évoqué en 1980 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, mais sa « maturation » est antérieure. Dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle apparaissent, dans les pays développés, les premières préoccupations environnementales. En 1972, le Club de Rome remet en cause le modèle de développement économique poursuivi qui conduit à une sensible dégradation des ressources naturelles : la publication du rapport « *Halte à la croissance* » pointe les problèmes de viabilité écologique et va donner lieu à l'organisation de la Conférence de Stockholm qui peut être considérée comme le premier « Sommet de la Terre ». Par ailleurs, à cette même période, au problème de viabilité s'ajoute un problème d'équité, avec une prise de conscience de l'augmentation de la pauvreté dans les pays en voie de développement. A la fin des années 1980, le développement est donc abordé à la fois au travers de ses dimensions économiques, sociales et environnementales (idée des trois piliers). Le développement durable est, selon la définition proposée en 1987 par le rapport Brundtland, un développement « *qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Le concept de développement durable va se consolider et être consacré en 1992, lors de la Conférence des nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) plus connue sous l'appellation « *Sommet de la Terre* » (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et adoption de l'Agenda 21) : la définition Brundtland, alors axée prioritairement sur la préservation de l'environnement, sera modifiée par la définition des trois piliers qui doivent être conciliés dans une perspective de développement

¹¹ Enclavement des régions productrices, taux réduit d'accumulation, faible articulation interne, dynamisme insuffisant des exportations, poids de l'intermédiation et structure non concurrentielle de la commercialisation.

durable. Aux trois piliers et selon les auteurs et les courants de pensée, des composantes sont progressivement ajoutées et très diversement prises en compte comme par exemple les dimensions institutionnelles, culturelles ou encore la question complexe de la gouvernance. L'émergence de cet enjeu coïncide avec la montée des processus de démocratisation et de participation des acteurs de la société aux processus politiques. En 2002, le Sommet Mondial pour le Développement Durable a entériné ces principes par la « *déclaration de Johannesburg* ».

Des référentiels d'origines et de philosophies contrastées, et plus ou moins compatibles peuvent être amenés à co-exister : on peut par exemple considérer que le référentiel du développement durable vient se surimposer au référentiel économique de la libéralisation, et même se questionner sur sa capacité à s'y substituer, à le remplacer. Le terme « *développement durable* » apparaît dès 1984 dans les textes de politiques publiques à Madagascar, avec la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale pour la Conservation et le Développement Durable et n'est utilisé qu'en 2002 au Mali, avec l'élaboration des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. Mais cette insertion se fait surtout selon des modalités spécifiques dans chacun de pays et donne lieu à des interventions publiques différentes.

2.2.1 Madagascar, prégnance de la composante environnementale

A Madagascar, on peut considérer que l'insertion du référentiel du développement durable s'est faite en parallèle, voire en avance sur son émergence au niveau international. Madagascar fait ainsi figure de pays précurseur du développement durable dans sa vision éco-centrée (dynamique Bruntland). Il y est en effet abordé essentiellement au travers de sa composante environnementale, malgré une phase entre 1997 et 2002 durant laquelle le développement durable a été abordé plus largement¹², par des approches transversales en lien avec le développement rural. Au niveau des discours, le pays a adopté dès 1984 une Stratégie Nationale pour la Conservation et le Développement Durable mais la prise en compte de la durabilité ne conduira à des actions publiques effectives qu'au début des années 1990, avec l'adoption d'une charte environnementale et surtout le lancement du Plan d'Actions Environnementales (PAE). Le pays est alors l'un des premiers en Afrique à adopter une charte environnementale, ce qui lui a valu d'être perçu comme un laboratoire de mise en œuvre du développement durable¹³, même si la durabilité y a été abordée au travers de la dimension

¹² Cette phase d'élargissement d'une vision jusqu'alors « éco-centrée » peut être interprétée comme étant liée à l'influence du référentiel international des années 1990s et constituant un effet à retardement de la conférence de Rio (l'éco-centrage étant davantage d'inspiration nationale). De la même façon, le retour à une vision éco-centrée peut être considéré comme résultant du référentiel international des années 2000s et constituant un effet de la conférence de Durban.

¹³ A titre d'exemple, la charte environnementale française n'est apparue qu'en 2005.

environnementale et écologique. Le PAE malgache a reçu l'appui musclé d'un consortium de bailleurs de fonds (parmi lesquels la Banque mondiale en chef de file), et son application s'est faite au travers de trois agences d'exécution, créées pour l'occasion : l'Office National de l'Environnement, l'Association Nationale des Aires Protégées et l'Association Nationale d'Actions Environnementales. La création d'un Ministère de l'Environnement viendra renforcer cette approche sectorielle. Le PAE malgache est composé de trois programmes environnementaux dont la succession est révélatrice des relations entre la politique environnementale et la politique de développement rural.

- Le premier programme environnemental (1991-1996) s'est caractérisé par une démarche centralisée dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles : zonage des aires protégées à partir de critères scientifiques sans concertation avec les acteurs locaux et stigmatisation de l'agriculture comme principale source de dégradation des ressources. La politique environnementale a donc d'abord été conçue comme déconnectée de la politique de développement rural, voire même en opposition.
- Le deuxième programme environnemental (1997-2002) relève d'une autre philosophie, plus dans la ligne du rapport Bruntland et des Agenda 21 locaux, où les différents piliers de la durabilité sont mis en perspective : planification concertée décentralisée, gestion communautaire des ressources naturelles et valorisation de la biodiversité dans une optique de promotion des activités créatrices de revenus. Les mesures contenues dans ce programme ont conduit les populations locales à identifier des projets de toute nature et pas seulement à caractère environnemental (appui aux infrastructures, soutien aux filières, services de santé, éducation, gestion des ressources...). Ces mesures apparaissent en phase avec les principes de développement durable : la manière d'aborder la problématique écologique est globale et met en avant l'aménagement du territoire comme vecteur de durabilité (Méral 2008). La percolation avec la politique de développement agricole et rural se renforce lors du lancement du Plan d'Action pour le Développement Rural en 1999 (PADR)¹⁴, avec la mise en place de Groupes de Travail de Développement Rural qui regroupent les acteurs locaux du développement et sont chargés de mettre en relation les offreurs et les demandeurs de financement et de structurer les initiatives privées et publiques qui tendent à

¹⁴ Fortement appuyé lui aussi par la Banque Mondiale au travers du Projet de Soutien au Développement Rural (PSDR).

promouvoir le développement agricole. Ces initiatives nouvelles s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation, officiellement lancée en 1996, et sont significatives d'une appropriation croissante du référentiel du développement durable par les acteurs du secteur agricole et rural.

- L'arrivée au pouvoir d'un nouveau Président de la République en 2002, combinée à la montée en puissance au niveau international des débats sur la valorisation de l'environnement brise cependant cet élan et marque le retour vers des démarches centralisées et vers un cloisonnement de l'environnement qui se matérialisera dans le troisième programme environnemental (2003-2008), par le recul des démarches de planification locale et de gestion intégrée des ressources naturelles. Ces orientations sont complétées à Madagascar par des mesures en faveur du paiement des services environnementaux et une extension considérable des superficies en aires protégées avec le soutien des ONG de conservation et de la Banque mondiale suite au Sommet de Durban en 2003. Le développement durable perd alors de sa substance puisque le développement rural est relégué à un second plan derrière l'objectif de gestion des ressources naturelles pris dans sa dimension « conservationniste ». Sur le plan intérieur, les institutions dédiées à la gestion durable des ressources naturelles ont été perçues comme empiétant sur les prérogatives des autres ministères sectoriels et en particulier ceux en charge de l'agriculture et du développement rural.

Cependant, l'inscription récente du développement durable dans la politique générale de l'Etat (Ravalomanana, 2006), contenue dans le *Madagascar Action Plan* (MAP), évite l'écueil de leur ancrage politique au seul ministère de l'Environnement et pourrait bien modifier les modes d'élaboration des politiques sectorielles. Ainsi la démarche du développement durable à Madagascar a été fortement portée par le secteur de l'environnement. Elle n'a pas éludé totalement le secteur de l'agriculture puisque, d'une part, les politiques forestières et de protection de la nature se sont positionnées par rapport à une agriculture résiduelle (exclusion, intégration, tolérance aux abords...) et, d'autre part, le pays a connu plusieurs générations de politiques de développement rural dont l'enchaînement montre progressivement une convergence vers une préoccupation de durabilité. En effet, après avoir été orientées pendant des décennies vers l'intensification de la production agricole, les politiques agricoles et rurales se sont récemment orientées vers la gestion sociale de l'eau et vers des approches territoriales et agro-écologiques tenant compte par exemple des relations entre bassins versants et périmètres irrigués (et notamment des problèmes de fertilité et

d'érosion). Ces évolutions dénotent un besoin et une volonté de prendre en charge de façon concomitante les aspects économiques, sociaux et écologiques liés au développement agricole. Enfin, à l'instar d'autres pays, les objectifs de réduction de la pauvreté ont fait leur entrée dans la politique générale de l'Etat malgache en 2002, avec l'adoption du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), puis son remplacement par le MAP en 2008, qui envisage des réformes accélérées et mieux coordonnées pour « *initier une croissance rapide, réduire la pauvreté et s'assurer que le pays se développe en réponse aux défis de la mondialisation* »¹⁵. La ré-appropriation du référentiel du développement durable dans les politiques nationales semble se caractériser actuellement par une volonté de ne pas revenir aux anciennes pratiques sectorielles de l'action publique qui ont fait que le développement durable a longtemps été marqué par une focalisation sur l'environnement (voir Tableau 1). La traduction en action publique de cette ré-appropriation est entachée d'incertitude en situation de fin de troisième programme environnemental et au démarrage du MAP, même si ce dernier document est présenté par la Présidence comme s'appuyant sur des processus décentralisés et participatifs et faisant une large place en termes d'affichage au développement durable (thèmes de prédilection des bailleurs de fonds).

Tableau 1 : Les politiques relevant du développement durable à Madagascar

Conception de la durabilité	Sectorielle 1991-1996	Intégrée 1997-2002	Sectorielle 2003-2007	Intégrée ? Depuis 2008
Politiques	PAE 1 Aires naturelles (1957)	PAE 2 PADR	PAE 3 DSRP	MAP
Acteurs	Bailleurs (BM) Agences nationales	Bailleurs (PNUD, FID, BM) Agences nationales Groupes locaux	Bailleurs (BM) Agences nationales Associations conservationnistes	Bailleurs Associations, ONG Agences nationales Secteur privé Pouvoir locaux
Approche	Centralisée	Décentralisée, participative	Centralisée	Décentralisée ? Participative ?

2.2.2 Mali, prégnance des composantes économiques et sociales

Au Mali, l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques nationales s'est faite plus tardivement et selon des modalités différentes. La préoccupation pour un

¹⁵ Le MAP inclut huit engagements : (1) gouvernement responsable ; (2) infrastructures reliées ; (3) transformation de l'éducation ; (4) développement rural et une révolution verte ; (5) santé, planification familiale, et la lutte contre le VIH/SIDA ; (6) économie à forte croissance ; (7) l'environnement ; (8) solidarité nationale.

environnement fragile et soumis à de forts aléas climatiques engendrant une insécurité alimentaire endémique date toutefois de la grande sécheresse des années 1972-73, bien antérieurement à l'émergence internationale de la notion de développement durable. Le développement durable est abordé au Mali par des actions sectorielles, au travers de ses composantes environnementales (plans de lutte contre la désertification années 1975-1980, lois sur la gestion des ressources naturelles années 1985-1995) et sociales (cadres stratégiques de réduction de la pauvreté à partir des années 2000). On observe au Mali, plus qu'à Madagascar, un décalage entre les discours et les actions relevant du développement durable. Ainsi, certainement dans une volonté d'affichage et une recherche de légitimité sur la scène internationale, le pays a signé près d'une trentaine de conventions internationales se référant au développement durable et depuis 2002 les textes et discours politiques dans lesquels apparaît le terme « développement durable », foisonnent (de même qu'à Madagascar). Les responsables administratifs maliens évoquent un « verdissement » des textes politiques (Gabas et al, 2008). Les politiques doivent se construire dans des cadres stratégiques, définis pour leur plupart en partenariat (quand ce n'est pas imposés) avec les bailleurs, et qui dans le cas du Mali insistent particulièrement sur les dimensions économiques et sociales des processus de développement, à l'instar du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté : en ajoutant une dimension environnementale aux orientations contenues dans ces cadres (en les verdissant donc), on obtient un affichage en terme de durabilité. Malgré l'existence de programmes ciblés, visant notamment à lutter contre la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles, très peu d'actions mises en place peuvent à ce jour être considérées comme relevant du développement durable. Au Mali, l'analyse historique des interventions publiques permet de faire l'hypothèse d'une émergence séparée de chacun des trois piliers du développement durable.

- Les années 1970 voient émerger les questions environnementales comme une priorité du fait des sécheresses, de la vulnérabilité des sociétés rurales aux aléas climatiques, mais également de problèmes avérés d'érosion des sols qui viennent limiter le potentiel productif des terres. La question de la sécurité alimentaire des populations sahéliennes se trouve au cœur des préoccupations internationales du fait de la puissance des images transmises dans les pays développés, via les médias notamment. Des crises climatiques émergent de nouvelles formes d'intervention qui combinent plus qu'elles n'opposent secteur public et secteur privé. De multiples initiatives émergent dans cette période qui voit une mobilisation sans précédent des sociétés civiles au Nord en faveur du développement associatif au Sud. Ces mouvements, à

travers leur dimension apprentissage de l'action collective, contribueront à préparer les changements démocratiques des années 1990 grâce à un soutien significatif aux initiatives locales. Le Sahel devient un terrain d'action privilégié pour les ONG dites de « développement » qui pour certaines tireront leur légitimité d'un accompagnement dans la durée de dynamiques associatives locales puis à plus vaste échelle. Dans cette période, le Mali, avec huit autres Etats africains, crée le Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) dont les actions vont s'orienter vers la lutte contre la désertification, et être fortement appuyées par certains bailleurs de fonds (et notamment la coopération allemande). Les actions vont alors concerner la sécurité alimentaire directement au niveau des systèmes productifs par la recherche d'une meilleure maîtrise des eaux et des sols en saison des pluies mais aussi indirectement via le développement d'activités marchandes de diversification qui peuvent se dérouler durant la saison sèche permettant de recourir au marché pour réduire l'insécurité alimentaire. Ces préoccupations ne touchent pas que les zones septentrionales réputées plus vulnérables aux aléas climatiques mais concernent aussi les zones sud, où se concentre depuis l'indépendance le développement du coton. Il ne s'agit pas, dans ces zones, de répondre uniquement à l'aléa climatique mais de se préoccuper de manière globale du maintien des capacités productives des zones cotonnières. Cette question est récurrente et questionne très sérieusement le modèle technique en vigueur (Bosc et Hanak-Freud, 1995). En effet, en 1986 un important projet de lutte anti-érosive est mis en place entre la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) et la coopération néerlandaise : l'objectif avéré de ce projet est le maintien du potentiel productif du coton (Baffes et Baghdadli, 2007). L'environnement, qui apparaît dans la constitution malienne en 1992 est de plus en plus considéré : en 1995 est élaborée une loi de Gestion de Ressources Naturelles (GRN) qui reconnaît officiellement et promeut l'existence de pratiques coutumières anciennes.

- Les années 1990 sont celles de l'émergence du thème de lutte contre la pauvreté, qui s'installe dans le discours politique suite au « Consensus de Washington ». Les actions de lutte contre la pauvreté vont constituer un point de passage obligé des politiques maliennes. Soutenues par les principaux bailleurs de fonds, ces actions vont venir s'insérer dans le cadre de la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement. La recherche de la sécurité alimentaire, qui faisait partie des priorités politiques lors des sécheresses des années 1970, reste la toile de fond des politiques.

La création récente, en 2004, du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) marque la volonté du gouvernement malien de prendre ses distances par rapports aux bailleurs (rupture de l'accord sur le PRMC) et affirme ainsi une certaine reprise en main des politiques dans une optique de souveraineté nationale (Egg et al, 2008).

- La question de la durabilité économique se pose à nouveau pour le coton, qui fait vivre plus de 30% de la population malienne, et dont l'avenir est fortement compromis, de part les contraintes internationales, les questions de fertilité des sols, d'encadrement, de privatisation de la CMDT, etc. Dans le contexte de la crise du coton vont se mettre en place des projets de financement de coton biologique et équitable. Si les préoccupations environnementales et sociales sont présentes, le problème de la rentabilité économique joue également un rôle crucial dans la conduite de ces projets, menés en partenariats entre des structures associatives, la CMDT et les producteurs. Les textes officiels actuels, comme par exemple ceux du Projet pour le Développement Economique et Social (PDES) ou de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) ou de la Consultation Sectorielle de Développement Rural (CSDR) tendent à allier les dimensions sociales et économiques du développement.

Bien que le Mali ait ratifié les grandes conventions internationales se référant au développement durable, allant même jusqu'à créer des « bureaux » chargés de suivre ces conventions, la conception du développement durable qui ressort des textes officiels met davantage l'accent sur les aspects économiques et sociaux du développement, au travers essentiellement de la lutte contre la pauvreté qui est la préoccupation majeure tant des autorités nationales que des principaux bailleurs (Gabas et al, 2008). La LOA, élaborée en concertation avec la Coordination Nationale des Organisations de Producteurs (CNOP) marque une volonté de transversalité mais dans la pratique il semblerait que l'on reste dans des approches sectorielles. Si l'intégration entre les trois dimensions du développement durable commence à apparaître dans les textes politiques, il n'en est rien au niveau des actions mises en place qui restent encore fortement cloisonnées.

Tableau 2 : Les politiques relevant du développement durable au Mali

Conception de la durabilité	Sectorielle, avant 2006		Intégrée ? Depuis 2006
	Environnemental	Social	
Politiques	CILSS Loi GRN	CSLP PDES CSDR	LOA
Acteurs	CILSS Bailleurs (coopération bilatérale européenne)	CSA Bailleurs (coopération multilatérale)	CNOP Associations, ONG Bailleurs (BM, AFD) Administrations
Approches	Centralisée		Décentralisée Participative

Jusqu'à présent, le développement durable a toujours fait l'objet au Mali d'une approche segmentée ne prenant pas en compte conjointement les trois piliers qui fondent le développement durable. Cette situation est d'autant plus marquée que les bailleurs de fonds, très présents, s'inscrivent dans une politique très sectorielle et que les structures administratives restent assez cloisonnées. D'où un empilement de textes multiples et de structures administratives en charge des différents pans de la durabilité. Il ne faut toutefois pas négliger la difficulté qu'il y a à élaborer une politique intégrée de développement durable prenant en compte ces trois piliers ou à mettre en place des actions de coordination visant à mettre en cohérence des politiques segmentées, cette difficulté se retrouvant exacerbée par la dépendance financière des gouvernements vis à vis des bailleurs de fonds.

2.2.3 Synthèse

Dans les deux cas, on observe donc que l'insertion du référentiel du développement durable est fortement liée à la présence des bailleurs de fonds et donne lieu à des évolutions chaotiques, tiraillées, souvent peu coordonnées et n'étant pas à même de donner lieu à une refonte des politiques agricoles et rurales ni à la mise en place de politiques intégrées. Les actions relevant du développement durable restent avant tout sectorielles, avec une accentuation marquée sur l'environnemental à Madagascar et sur le social au Mali, et une tendance à la segmentation et au cloisonnement des actions mises en place. Malgré des intentions affichées donc, les deux pays se trouvent confrontés aux difficultés de mettre en place des politiques cohérentes de développement durable¹⁶. Cette difficulté est accrue, dans les deux pays, par l'importance du jeu des bailleurs de fonds dans les processus politiques. Au delà de ces points de ressemblance, l'insertion du référentiel du développement durable dans

¹⁶ Sauf entre 1997 et 2002 à Madagascar où il y a eu des tentatives d'intégration des différentes composantes de la durabilité et convergence, sur le terrain, des actions de développement durable et de développement rural.

les politiques maliennes et malgaches diffère sensiblement, et notamment du point de vue de la temporalité du transfert, du contenu du transfert et de la façon d'appréhender la durabilité.

- Si l'on prend comme critère de comparaison l'apparition du vocable de la durabilité dans les textes politiques, l'insertion du référentiel du développement durable s'est faite de manière plus précoce à Madagascar qu'au Mali, sans pour autant donner lieu à une inflexion pérenne des politiques agricoles et rurales ou à la mise en place d'une politique de développement durable qui fasse référence aux trois piliers de manière intégrée. Si l'on prend comme critère la mise en place d'actions concernant les piliers de la durabilité, il est plus difficile de différencier les deux pays, qui se caractérisent par une antériorité des actions environnementales (bien que motivées par des enjeux différents) par rapport à l'apparition du discours sur la durabilité.
- Dans le cas du Mali, il semblerait que le transfert se soit limité aux objectifs généraux des politiques de développement durable (affichage d'une volonté d'obtenir un développement économique qui soit viable et vivable) alors que le transfert a également concerné les instruments de ces politiques à Madagascar (mise en place d'outils utilisés dans d'autres contextes, comme par exemple le PAE ou le paiement des services environnementaux). De ce fait, le décalage entre le discours affiché et les actions entreprises est plus grand au Mali qu'à Madagascar. Dans le cas du Mali, le transfert correspond à une recherche de légitimité sur la scène internationale et parfois même à une conditionnalité des bailleurs de fonds internationaux (transfert coercitif). Dans le cas de Madagascar le transfert est davantage volontaire, et lié à une préoccupation du gouvernement de générer des actions respectueuses de l'environnement, ce qui peut s'expliquer, d'une part, par l'exceptionnelle richesse de ressources naturelles (ces ressources étant menacées dans leur biodiversité), d'autre part, par la présence de cadres administratifs et d'experts malgaches dans le fonctionnement des communautés épistémiques internationales.
- La façon dont le développement durable est perçu constitue un point intéressant de comparaison entre le Mali et Madagascar. L'accent est porté davantage sur l'environnemental à Madagascar et sur le social au Mali. Par ailleurs, au Mali le développement durable est souvent appréhendé comme étant en lien avec le développement agricole et rural alors qu'il est plutôt déconnecté du secteur rural à Madagascar. Par exemple, l'intégration d'une dimension environnementale dans les politiques doit être l'occasion de maintenir un potentiel productif au Mali, en restant sur des considérations de production agricole, alors qu'à Madagascar ce qui domine

c'est l'occasion de valoriser une richesse naturelle, comme s'il y avait une volonté de sortir des dimensions strictement agricoles. Ces façons d'aborder le développement durable renvoient en partie à des milieux écologiques différents. Les milieux fragilisés et déséquilibrés au Mali poussent le pays à protéger son agriculture de conditions naturelles sensibles pour maintenir un potentiel productif. A l'inverse, les milieux écologiques sont riches à Madagascar, ce qui permet au pays de valoriser son potentiel naturel au delà de l'agriculture (écotourisme¹⁷, services environnementaux, MDP...).

3. Les jeux d'acteurs comme éléments explicatifs des différences observées

Dans cette partie, nous apportons des éléments d'explication aux dissemblances de formes que revêtent les politiques de développement durable au Mali et à Madagascar par une analyse comparative des jeux d'acteurs qui conduisent à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques. Ces dissemblances sont résumées par le tableau 3.

Tableau 3 : Dissemblances des politiques de développement durable au Mali et à Madagascar

	Madagascar	Mali
Temporalité du transfert	Précoce (1984)	Tardive (2002)
Contenu du transfert ↓ Décalage entre discours et actions Type de transfert	Instruments de politique ↓ Faible Volontaire	Objectifs généraux ↓ Important Coercitif
Perception de la durabilité Focalisation sur dimension(s) Lien durabilité/ développement rural	Environnementale Faible	Socio-économique Important

Pour éclairer les jeux d'acteurs et expliquer les processus de transfert politique, nous identifions les principaux acteurs « responsables » de l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques nationales et décryptons les « règles du jeu », les institutions sur lesquelles ils s'appuient pour conduire leurs actions.

3.1 Le jeu des intérêts

Nous avons vu que de nombreux acteurs avaient participé à l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques maliennes et malgaches. Le jeu de ces acteurs s'exprime différemment au Mali et à Madagascar.

¹⁷ Développement du concept « bush and beach » cher au ministre de l'Environnement.

3.1.1 Bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont joué un rôle important dans l'insertion du référentiel du développement durable, en s'appuyant sur une multitude de structures administratives. Dans les deux pays, la présence des bailleurs implique une certaine complexité des processus politiques, et l'arrivée du référentiel du développement durable vient accroître cette complexité. En effet, au Mali comme à Madagascar, la construction des politiques publiques dépend de l'existence de financements extérieurs : les gouvernements définissent leurs politiques par rapport à des cadres stratégiques imposés par les bailleurs ; le respect de ces orientations des cadres constitue une conditionnalité de l'obtention de financements. Il y a donc une difficulté « de départ », à mettre en place des politiques qui soient cohérentes et l'intégration des objectifs du développement durable aux politiques constitue en quelque sorte une difficulté supplémentaire¹⁸. Cette difficulté de départ est toutefois moindre à Madagascar, du fait d'une certaine émancipation du gouvernement malgache vis à vis des bailleurs traditionnels (France et Etats-Unis), et d'une volonté de diversification vers d'autres bailleurs (Asie). Depuis 2004, avec la rupture du Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers, on observe également une timide prise de distance du gouvernement malien vis à vis des bailleurs.

3.1.2 Milieu associatif, milieu intellectuel

A Madagascar, le milieu associatif conservationniste est particulièrement actif et influent depuis la période coloniale, ce qui explique en partie que le développement durable ait été assimilé dans un premier temps à une pérennisation des actions de conservation et qu'il y ait déconnexion, voire même opposition, entre les secteurs de l'agriculture (fonction nourricière) et de l'environnement (fonction conservatrice). Cette focalisation sur l'environnement est accrue par la reconnaissance dont bénéficient les experts nationaux et certains cadres techniques administratifs (et notamment du ministère de l'Environnement) auprès des décideurs politiques et des communautés épistémiques internationales dans lesquelles ils sont insérés.

3.1.3 Organisations du monde paysan

Le Mali se caractérise quant à lui par un niveau de structuration du monde paysan plus élevé qu'à Madagascar. En 2005, d'importantes concertations paysannes ont donné naissance à la

¹⁸ On peut considérer que la difficulté va croissant de la construction des politiques agricoles, à celle des politiques de développement rural, à celle des politiques de développement durable.

Loi d'Orientation Agricole (LOA), qui a pour but affiché de promouvoir une « *agriculture durable* ». Il semblerait que les producteurs et leurs organisations, chapeautés au niveau national par la Coordination Nationale des Organisations Paysannes se soient emparés du référentiel du développement durable pour orienter le jeu politique vers la défense de la production agricole. Dans leur stratégie, ils ont bénéficié de l'appui des principaux bailleurs de fonds pour lesquels la lutte contre la pauvreté en milieu rural reste la priorité des interventions.

3.2 *Le poids du passé*

L'étude sur le temps long des trajectoires des politiques malgaches et maliennes, met en évidence des éléments explicatifs des formes revêtues par les politiques de développement durable. Ces éléments renvoient à l'existence et au maintien d'asymétries de pouvoir, à des effets de coordination et à des dynamiques lentes d'évolution des mentalités.

3.2.1 *Asymétries de pouvoir*

Nous venons de voir que les relations entre bailleurs et gouvernements façonnaient le déroulement des jeux politiques. L'empreinte des bailleurs reste primordiale au Mali, ce qui explique partiellement que le gouvernement multiplie les affichages en terme de développement durable (volonté de faire « bonne figure » sur la scène internationale) sans que cela ne corresponde réellement à une priorité de développement ni que cela ne donne lieu à des actions. Les relations entre gouvernements et représentants de la société civile sont également marquées par l'existence d'asymétries de pouvoir qui ont tendance à se maintenir, et qui expliquent par exemple l'attention privilégiée que reçoivent les conservationnistes à Madagascar depuis la période coloniale (emprunt d'un même sentier) et les producteurs agricoles au Mali depuis la révolution de 1991, significative d'un basculement du rapport de force en faveur des classes populaires (rupture institutionnelle, création d'un nouveau sentier).

3.2.2 *Effets de coordination*

Madagascar se caractérise par une tradition ancienne d'intervention publique en milieu rural, ces interventions ayant accompagné la construction de l'Etat malgache. Les premières politiques agricoles et environnementales ont été mises en place dès le XVIII^{ème} siècle. Les mesures environnementales ont vite acquis une certaine autonomie, ce qui peut expliquer que la dimension environnementale occupe aujourd'hui une place primordiale dans les politiques malgaches de développement durable mais aussi que la durabilité ne soit pas conçue comme

étant en lien direct avec le développement agricole et rural. Il est moins coûteux au gouvernement malgache de concevoir le développement durable comme relevant principalement du domaine environnemental que de chercher à refondre les politiques environnementales et agricoles.

Au Mali, nous avons vu que les interventions publiques en milieu rural, plus récentes, avaient toujours été orientées préférentiellement vers les secteurs stratégiques que sont la production de riz et de coton. Par ailleurs, la question environnementale s'est structurée à partir d'un problème de diminution du potentiel productif agricole. La prise en compte de ces deux éléments liés aux trajectoires permet de mieux comprendre qu'au Mali le développement durable soit abordé au travers du développement agricole et rural et soit en lien direct avec la production primaire.

3.2.3 Evolution lente des mentalités

L'évolution lente des mentalités des acteurs relève d'une logique de dépendance au sentier. Les décideurs politiques et les cadres administratifs continuent à concevoir les politiques comme relevant essentiellement d'interventions sectorielles et de fait la mise en place d'une politique intégrée de développement durable s'avère impossible. Ceci renvoie en partie aux trajectoires de l'intervention publique en milieu rural et à une lente évolution des façons de percevoir ces interventions (visions sectorielles héritées du passé de l'intervention).

Conclusion

L'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques malgaches et maliennes répond à des processus extrêmement complexes, dans lesquels s'expriment une multitude d'acteurs et d'intérêts. Méthodologiquement, l'exercice d'analyse de cette insertion est rendu encore plus difficile par le caractère non figé du référentiel international qui évolue en même temps qu'il pénètre les référentiels nationaux. Dans ce papier, nous avons cherché à décrypter quelque peu cette complexité par l'analyse du jeu d'acteurs clés. Il ressort de notre analyse que le développement durable est appréhendé en lien direct avec le développement agricole et rural au Mali, alors qu'il est raisonné en relative déconnexion des thématiques agricoles et rurales à Madagascar, même s'il a pénétré plusieurs sphères de l'action publique. Il ressort également une difficulté pour les pays à mettre en place une politique qui intègre de manière cohérente les trois piliers du développement durable. Les deux pays font preuve de bonne volonté dans l'élaboration d'une politique cohérente de développement durable : la Loi d'Orientation Agricole du Mali, élaborée en concertation avec les organisations paysannes,

évoque conjointement les trois piliers du développement durable ; le Madagascar Action Plan reflète quant à lui une vision intégrée. Dans les deux cas cependant, l'incertitude reste quand à la cohérence de ces politiques : l'enjeu à Madagascar porte sur l'élaboration de politiques sectorielles qui soient en mesure de décliner le MAP ; l'enjeu au Mali porte sur l'élaboration de politiques agricoles dans le cadre de la LOA qui soient capables de davantage intégrer les enjeux sociaux et environnementaux. Il est sans doute trop tôt pour prendre la mesure des effets de ces réaménagements de politiques en termes d'effectivité, ces politiques ayant récemment pris effet. Toutefois, la prise en compte des enjeux liés à la décentralisation devrait permettre de réintroduire la question du développement durable sous un autre angle, celui de sa mise en œuvre au niveau local. S'il est difficile voire impossible de construire au niveau national une politique cohérente de développement durable, le jeu des acteurs locaux, en prise directe avec les problèmes sociaux et environnementaux concrets, peut être un moyen de prendre en compte les différentes dimensions de la durabilité de manière plus intégrée. On est cependant en droit de se demander si les politiques de développement rural durable sont orientées vers les bons leviers de développement dans ces deux pays. Les enjeux de durabilité de l'agriculture à Madagascar sont étroitement connectés au traitement qui sera donné aux problématiques d'érosion et de fertilité des sols qui ne sont pas pour autant au cœur des politiques de développement durable ; tandis que les céréales sèches n'ont pas fait l'objet de toutes les attentions des politiques agricoles au Mali en comparaison du riz irrigué et du coton, alors que la crise alimentaire actuelle montre toute la gravité de les avoir négligées.

Références bibliographiques

- Abe Y (1984), *Le riz et la riziculture à Madagascar*, Paris, Editions du CNRS.
- Baffes J, Baghdadli P (2007), *The cotton sector in West and Central Africa : a success story with challenges ahead*, World Bank Working Paper n°108.
- Bosc PM, Hanak-Freud E (1995), Agricultural innovation in the cotton zone of Francophone West and Central Africa, in Kang, Akobundu, Manyong, Carsky, Sanginga & Kueneman. (eds.), *Moist savannas of Africa : potentials and constraints for crop production: Proceedings of an IITA/FAO Workshop held in 1994 in Cotonou*, Ibadan, IITA.
- Denzau A, North DC (1994), Shared mental models : ideologies and institutions, *Kyklos*, 47, 3-30.
- Durufié G (1988), *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala Editions.

- Egg J, Gabas JJ, Bélières JF, Bosc PM, Cissé I, Diallo B, Mainguy C, Traoré B (2008), *La trajectoire des politiques de développement rural au Mali*, PROPOCID Working Paper n°13.
- Frognier AP (1994), Logiques de la politique comparée?, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1 :1, 61-90.
- Gabas JJ, Mainguy C, Egg J (2008), *Processus d'émergence d'une politique publique de développement durable : le cas du Mali*, PROPOCID Working Paper n°7.
- Ly-Tall M (1996), Le Macina et l'Empire tododbe (tukuloor) jusqu'en 1878, in *Histoire Générale de l'Afrique, Volume VI*, Paris, UNESCO
- Mahoney J (2001), Pathdependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Marseille J (1984), *Empire colonial et capitalisme français : histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel.
- Méral P (2008), *Le développement durable à Madagascar : retour sur une démarche fortement portée par le secteur de l'environnement*, PROPOCID Working Paper n°11.
- North D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pierson P (2000), Increasing returns, pathdependence, and the study of politics, *American Political Science Review*, 94 : 2, 251-267.
- Ravalomanana M (2006), *Message du Président : Madagascar Action Plan 2007-2012, un plan audacieux pour un développement rapide et durable*, Antananarivo, Présidence de la République de Madagascar.
- Sarrault A (1923), *La mise en valeur des colonies françaises*, Paris, Payot.
- Sartori G (1994), Bien comparer, mal comparer, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1 (1), 19-36.